



Comme l'entreprise, l'État doit adopter une « culture du résultat »

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 a été accueillie comme un événement majeur dans le droit budgétaire français. Elle consacre une nouvelle façon d'envisager l'action administrative et résulte – fait suffisamment rare pour être souligné – d'une initiative parlementaire suivie d'un vote quasi unanime de l'Assemblée nationale et du Sénat.

De façon convergente avec les réformes entreprises dans les autres pays de l'OCDE, la LOLF tend à transformer en profondeur les modalités et les finalités de la gestion publique. Elle y parvient en modifiant l'architecture des lois de finances, en restaurant les conditions d'un débat politique autour de leur adoption et en renforçant les capacités d'évaluation et de contrôle du Parlement sur les finances publiques. Elle fait, en outre, appel à une responsabilisation accrue des gestionnaires dans la mise en œuvre des politiques publiques, appuyée par une liberté d'action plus grande dans la gestion de leurs moyens. Elle se donne, enfin, pour objectif de faire prendre aux administrations une orientation nouvelle en les incitant à passer d'une « culture de moyens » à une « culture de résultats », à systématiser la gestion de la performance et à donner ainsi toute leur place aux résultats et à l'évaluation des actions au travers de la « démarche de la performance ».

Ce déplacement de la gestion publique, qui n'est plus centrée autour des moyens mais des résultats, a parfois conduit certains à qualifier cette réforme de « révolution copernicienne »¹. Les gestionnaires, moins poètes et astronomes, y verront simplement la mise en œuvre des principes de gestion par les résultats et le corollaire du mouvement d'extension de la pensée managériale qui irrigue le débat public des notions de pilotage, performance et autre responsabilisation.

Le modèle de gestion par les résultats

Parler de culture du résultat, c'est d'abord rappeler que les organisations publiques produisent des biens et des services pour la collectivité et qu'elles doivent le faire de manière efficace et efficiente, c'est-à-dire en atteignant les objectifs fixés tout en minimisant le montant des ressources investies.

Les promoteurs de la LOLF, parce qu'ils font de la culture du résultat et de la gestion par les résultats la pierre angulaire de la réforme budgétaire, considèrent que ces objectifs d'efficacité et d'efficience seront d'autant mieux atteints que l'on mettra en œuvre, au sein de l'État, un mode de gestion particulier, dont on a l'habitude de dire qu'il est né aux États-Unis chez *General Motors* dans les années 1920².

En quoi consiste cette méthode de gestion ? Elle implique, dans un premier temps, de fixer des objectifs, le plus souvent financiers, aux responsables pour laisser ensuite ces derniers les réaliser grâce une certaine liberté d'action. Elle repose donc sur un contrat entre le donneur d'ordre et l'exécutant, qui permet au premier d'analyser la manière dont les pouvoirs délégués ont été utilisés et au second de disposer des moyens d'anticipation et de mesure de ses

¹ IV^{ème} Forum de la Gestion publique, 17 décembre 2002, Intervention d'Alain LAMBERT, ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire.

² H. BOUQUIN, *Les fondements du contrôle de gestion*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 2005.

réalisations au vu des objectifs négociés. Le contrôle par les résultats suppose, par conséquent, un « bouclage » du dispositif basé sur l'évaluation *a posteriori* des résultats, la récompense des responsables en fonction de la complétion des objectifs, et la gestion par exception lorsqu'apparaissent des dérives par rapport à eux.

Depuis son « invention » ce mode de gestion a connu un succès important et s'est répandu dans un nombre croissant d'organisations. Sa force vient d'abord du fait qu'en s'appuyant sur des données comptables et financières, il permet de donner un langage commun à toute l'organisation, quelle que soit la diversité des métiers et des secteurs qu'elle couvre. Il offre, de surcroît, la possibilité de décentraliser la prise de décision aux responsables de terrain, ceux qui sont les plus proches des opérations, et permet ainsi une meilleure qualité de l'information et une réactivité accrue dans la prise de décision, mais laisse également à la direction générale le loisir de se concentrer sur les décisions plus stratégiques qu'opérationnelles. Il permet, enfin, de responsabiliser, d'évaluer, et de motiver les salariés à partir des objectifs fixés. À ce titre, c'est un outil de gouvernement des hommes qui peut être utilisé à tous les niveaux de l'organisation pour s'assurer que chacun contribue à l'intérêt général.

Pourtant ce mode de gestion comporte aussi un certain nombre d'effets pervers liés, notamment, à la sélection des objectifs qui impose de réduire la complexité, et donc la richesse, de l'organisation en privilégiant certains aspects du réel au détriment d'autres. On sait ainsi, par exemple, que lorsque la mesure de la performance est réduite aux résultats financiers elle peut conduire les entreprises à la catastrophe en donnant à leurs dirigeants une illusion de contrôle ou en leur faisant négliger les aspects plus qualitatifs du pilotage. L'utilisation systématique de la gestion par les résultats et d'indicateurs financiers, qui peut conduire au court-termisme à la courte vue et à une réduction importante des investissements, a ainsi été présentée comme l'une des causes du déclin de l'industrie américaine dans les années 1980³. Ce mode de gestion peut également amener les acteurs à infléchir leurs comportements pour privilégier les actions produisant un effet positif sur leurs objectifs, fût-ce en jouant leur propre jeu ou en manipulant les chiffres au détriment de l'intérêt global de l'entreprise⁴.

La transposition d'un tel mode de gestion à la sphère publique suppose donc à la fois de s'interroger sur les conditions de ce transfert mais aussi sur ses conséquences – désirées comme non voulues – sur le fonctionnement des organisations.

Entre managérialisme et planification soviétique ?

La « démarche de la performance » prévue par la LOLF est un dispositif de pilotage ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion des administrations vers des résultats prédéfinis. La LOLF comprend, en effet, des obligations d'information sur les objectifs (« cibles de résultats ») et les résultats obtenus des différentes politiques publiques financées par le budget de l'État. Celui-ci doit désormais être présenté en associant à chaque programme un projet annuel de performance (PAP) et un rapport annuel de performance (RAP) regroupant des indicateurs et permettant aux parlementaires d'apprécier les résultats recherchés et obtenus de chaque politique publique. Au-delà de cet objectif de

³ H. T. JOHNSON & R. S. KAPLAN, *Relevance lost: the rise and fall of management accounting*, Boston, Harvard Business School Press, 1987.

⁴ C. LAMBERT et S. SPONEM, "Corporate governance and profit manipulation: a French field study", *Critical Perspectives on Accounting*, 2005, vol.16 n°6, p.717-748.

reddition, il s'agit de garantir une gestion budgétaire plus efficace en fixant des objectifs explicites assortis d'une délégation de moyens et d'une obligation de rendre des comptes à chaque niveau des administrations. Les objectifs et les résultats sont en effet à la fois déclinés et consolidés tout au long de la « cascade de la performance » qui permet de lier chaque niveau, du plus général (celui de la « mission » qui identifie une politique publique) au plus détaillé (celui de l'action ou du « budget opérationnel de programme »).

La France est le seul pays, avec les États-Unis, à procéder à une réforme profonde de sa gestion publique par la loi, en menant de front réforme de la procédure budgétaire et mise en œuvre de la gestion par la performance. Cette réorganisation budgétaire, qui devrait en principe permettre un meilleur suivi et un contrôle amélioré des actions de l'État par le Parlement, comporte pourtant de nombreuses interrogations.

D'abord, et comme cela a pu être souligné lors de la mise en œuvre de la réforme britannique⁵, le système de planification en cascade proposé dans la LOLF s'apparente, à certains égards, à une planification de type soviétique. Ce système de planification a connu son heure de gloire dans les grandes entreprises avant d'être fortement critiqué dès les années 1970, lorsque le marché devint moins prévisible, en raison des nombreuses illusions qu'il engendre : celle de la prédétermination selon laquelle il serait possible de prévoir les événements à venir, celle du détachement qui repose sur la croyance qu'on ne peut gérer que par les chiffres⁶ et celle qui postule que les nouvelles technologies sont un gage de transparence et de réactivité.

Ensuite, la LOLF, tente de réaliser simultanément, au travers d'un même outil, la déclinaison de la stratégie de l'État, l'évaluation des politiques publiques et l'évaluation des agents du service public. L'ensemble des dépenses du budget est en effet présenté sous forme de programmes⁷ qui constituent à la fois des unités de budgétisation et de gestion. Pourtant, certains travaux montrent bien que, dans les entreprises, les objectifs, budgets, stratégies et programmes sont difficiles à lier. Il existerait ainsi une « grande faille » entre, d'une part, les stratégies et les programmes destinés à la planification de l'action, et, d'autre part, les objectifs et les budgets axés sur le contrôle de la performance⁸. Ces deux finalités seraient « deux ensembles isolés d'activités séparées », le contrôle pouvant se concentrer sur l'une ou sur l'autre mais difficilement sur les deux à la fois. Comment l'État fera-t-il alors pour surmonter cet obstacle et concilier les différents objectifs attribués à la LOLF ?

Enfin, en obligeant les administrations à justifier les dépenses au premier euro, la LOLF remet au goût du jour des techniques inspirées du *Budget Base Zéro* (BBZ) qui imposait de lier toutes les dépenses à des missions et plans d'action pour ne pas reconduire de manière quasi-automatique les budgets des années précédentes. L'objectif affiché est de permettre au Parlement de débattre de l'ensemble des dépenses de l'État et non de se concentrer, comme c'était le cas jusqu'alors, sur les seules « mesures nouvelles »⁹. Cette technique du BBZ, mise en place chez Texas Instrument au cours des années 1960, fut popularisée dans l'administration française sous le nom de *Rationalisation des Choix Budgétaires* mais abandonnée (en France comme aux États-Unis) à la fin des années 1970 pour deux raisons

⁵ C. HOOD, "Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services", *Public Administration Review*, 2006, 66, 4, p.515-521.

⁶ H. MINTZBERG, *The rise and fall of strategic planning*, traduction: *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, éditions Dunod, 1994.

⁷ S. TROSA & B. PERRET, « Vers une nouvelle gouvernance publique ? », *Esprit*, février 2005.

⁸ H. MINTZBERG, *The rise and fall of strategic planning*, *op.cit.*

⁹ qui représentaient environ 5% des dépenses de l'État.

essentielles : sa lourdeur administrative (comment expliquer chaque année la totalité des dépenses ?) et sa tendance à entraîner un accroissement des demandes d'actions à financer par les différents services. Cela nous amène à nous interroger : au-delà de son apparente rationalité, cette pratique peut-elle être mise en place de manière systématique comme l'impose la LOLF ?¹⁰ Les promoteurs de la LOLF eux-mêmes, Alain Lambert et Didier Migaud, ont d'ailleurs reconnu en octobre 2006 que sa mise en œuvre a pu produire « un accroissement des rigidités, ainsi qu'un renforcement des contraintes » dans la préparation et l'exécution des budgets et entraîner une « démotivation des gestionnaires »¹¹.

Le problème du choix des indicateurs

Évaluer la performance en fonction des résultats, c'est centrer l'attention sur ce qui est mesuré au détriment de ce qui ne l'est pas et faire l'hypothèse que tout ce qui est important dans l'activité d'une administration est mesurable. C'est prendre le risque, en outre, d'orienter les comportements dans un sens inadapté en cas de mauvais choix des indicateurs.

Dans les organisations publiques, dont l'existence même se justifie par les externalités générées, c'est-à-dire par les retombées sur la société, trouver un indicateur pertinent semble plus compliqué encore que dans les entreprises.

La performance de l'action publique dépend non seulement de son produit (*output*) c'est-à-dire du niveau d'activité des administrations (par exemple le nombre d'infractions constatées sur la route par les policiers) mais aussi de l'*outcome*, c'est-à-dire de l'impact de cette activité sur la société (le nombre d'accidents sur la route, par exemple). Il est évident qu'excepté aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie, on ne peut évaluer la performance des agents de l'État qu'en fonction des *outputs*. Le problème est qu'il est difficile de trouver les indicateurs d'*output* liés de façon univoque aux *outcomes*, ce qui pose la question de l'interprétation des indicateurs. L'augmentation d'un indicateur d'activité ne traduit ainsi pas forcément une amélioration de la performance. Par exemple, pour améliorer la sécurité routière, la police nationale se fixe comme cible une progression des taux de dépistages positifs de l'alcoolémie alors que la gendarmerie vise une baisse de ce même taux. Cette divergence s'expliquerait par la volonté de la police nationale de mettre l'accent sur des contrôles plus ciblés (d'où une hausse attendue des infractions constatées) là où la gendarmerie nationale privilégie la prévention dont l'efficacité conduit à la diminution des infractions constatées¹². Qui a raison ? Peut-on choisir cet indicateur comme un moyen de mesure de la performance ? Cet exemple montre bien que, même si l'on a parfaitement défini les choix politiques, la sélection des indicateurs de mesure des *outputs* reste délicate. Le passage d'une obligation de moyens à une culture du résultat n'est ainsi pas sans conséquences et risque, en outre, de favoriser des comportements à courte vue. De nombreux exemples montrent ainsi que la fixation d'objectifs chiffrés, dans la police mais aussi dans les universités ou encore les hôpitaux, peut avoir pour conséquence que « les affaires les plus simples sont privilégiées au détriment du travail de fond »¹³.

De surcroît, de nombreuses recherches ont montré que l'application stricte de la gestion par les résultats conduit à du stress, des comportements opportunistes et des manipulations visant

¹⁰ B. PERRET, (2006) « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, n°117, p. 31-41.

¹¹ A. ROVAN, « Quand la réforme budgétaire s'enlise dans la bureaucratie », *Le Figaro*, 3/11/2006.

¹² J. ARTHUIS, *Rapport d'information du sénat sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, Rapport d'information n°120, 2005.

¹³ Xavier VAGEAU, magistrat au parquet de Nantes, Libération, 31/10/2003.

à améliorer l'apparence des résultats¹⁴. Ainsi, le directeur de la sécurité publique de l'Hérault aurait, devant la montée de la délinquance de son département et pour montrer des signes de la forte activité de ses services, fixé des objectifs de gardes à vue à l'ensemble de ses services... y compris à la brigade canine¹⁵. Un policier affirmait par ailleurs que « la pression hiérarchique est telle que l'on ne peut plus faire la part entre la réalité de la baisse de la délinquance et ce qui relève du bidonnage »¹⁶ : les commissariats refuseraient par exemple d'enregistrer certaines plaintes pour ne pas dégrader leurs indicateurs. Dans les hôpitaux anglais, des objectifs stricts de temps d'attente auraient conduit certains médecins à enlever les roues des brancards pour comptabiliser ces derniers en lits ou à faire attendre les patients en dehors de l'hôpital avant de les y admettre officiellement¹⁷. De la même manière, des objectifs de taux de réussite aux examens auraient conduit les professeurs à se concentrer sur les élèves à la limite de la réussite en délaissant les plus faibles et les plus doués. Certains s'interrogent : « de telles méthodes ne mènent-elles pas inévitablement le service public à contracter les pathologies bien connues des anciennes administrations soviétiques, fondées à la fois sur les objectifs et sur la terreur ? »¹⁸

Enfin, gérer par les résultats, c'est faire l'hypothèse que l'on peut découper parfaitement l'administration en « centres de responsabilité » pour assigner des objectifs à chaque responsable. Cela ne se fera-t-il pas au détriment de la coordination et de la cohérence d'ensemble ?

Gérer par les résultats pour légitimer la dépense publique ?

La gestion par les résultats est en général utilisée pour se prémunir contre l'opportunisme des agents en encadrant la liberté qui leur est accordée et en fixant des objectifs qui les conduisent à faire des choix favorables à l'organisation, et non à eux seuls.

Pourtant, dans le cas de la mise en œuvre de la LOLF, une situation paradoxale apparaît. En effet, cherchant à responsabiliser les agents de l'État tout en limitant leur possible opportunisme, les promoteurs de la LOLF ont conçu des outils de contrôle qui risquent de produire des effets contraires et donc de multiplier les comportements déviants. La généralisation de l'évaluation de la performance des agents de l'État à partir d'indicateurs de résultat pose ainsi de nombreuses questions. Les effets pervers de ce type de management dans les entreprises sont connus¹⁹ et l'expérience d'autres pays montre que ces effets peuvent être aggravés dans le cadre de la gestion de l'État. Introduire une gestion par les résultats, c'est risquer de « casser » ce qui fonctionne en oubliant les points forts du secteur public, c'est-à-dire les moyens de contrôle par le statut et par les « corps » qui font que, de manière générale, les fonctionnaires font leur travail indépendamment de tout système d'incitation monétaire. Qui peut croire que le policier, le médecin ou l'enseignant ne pense pas, de manière générale, au résultat de son action, qu'il n'a pas une certaine « culture du résultat » ? Certains soulignent ainsi que « le fait que l'administration française fonctionne apparaît comme une incongruité : faiblesse des rémunérations, système de GRH obsolète, contrôles

¹⁴ A. HOPWOOD, "An empirical study of the role of accounting data in performance evaluation", *Journal of Accounting Research*, Supplement: Empirical Studies in Accounting, 1972, p. 156-182.

¹⁵ J. DURANT « Délinquance: des statistiques presque trop flatteuses », *Libération*, 31/10/2003.

¹⁶ J. COIGNARD et J. DURAND « Des quotas de gardes à vue dans les commissariats de l'Hérault », *Libération* 13/01/2004.

¹⁷ C. HOOD, "Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services", *loc. cit.*

¹⁸ Hood C. (2005), « Comment l'administration britannique cultive la performance », *Sociétal*, n°47, p. 101-104.

¹⁹ Voir, par exemple, C. ARGYRIS, « Human problems with budgets », *Harvard Business Review*, vol. 31, n°1, 1953, p. 97-110.

bureaucratiques tatillons dénués de toute logique managériale, dévalorisation de l'innovation et de l'esprit d'initiative » et pourtant, malgré tout, « le système fonctionne et pas si mal que ça comparé à beaucoup d'exemples étrangers grâce au sens du service public des agents de l'État et à un excellent niveau de culture générale lié au recrutement par concours qui permet une bonne adaptation au changement »²⁰.

Différentes enquêtes menées dans les pays de l'OCDE montrent ainsi que les effets incitatifs des systèmes de gestion par les résultats en univers public sont faibles et les effets pervers nombreux²¹. A ceux déjà évoqués on peut ajouter, par exemple, le développement d'une bureaucratie managériale parallèle à la bureaucratie traditionnelle. Pour instaurer des contrôles *a posteriori* et définir des indicateurs, il faut, en effet, avoir recours, bien souvent, à des consultants et embaucher des comptables et des contrôleurs. Cela a un coût et ajoute un niveau de complexité au fonctionnement des administrations : les agents de l'État doivent alors passer leur temps à remplir des formulaires pour justifier leur travail au détriment de leur travail effectif.

S'il y a des effets positifs à ce type de réforme, ils sont souvent indirects et sont, pour la plupart d'entre eux, là où on ne les attend pas. Se centrer sur les résultats peut être ainsi l'occasion d'instaurer un dialogue à tous les niveaux de l'administration. Ce peut être aussi un moyen de favoriser l'apprentissage, le partage d'expérience et la réflexion sur les pratiques grâce aux systèmes d'évaluation qui doivent être mis en place. Pourtant, ces éléments ne sont ni au cœur de la loi, ni au cœur des discours des hommes politiques qui la promeuvent. Ces discours reflètent en effet bien souvent une vue mécaniste des processus managériaux, une illusion d'objectivité des indicateurs chiffrés et une vue simpliste des outils de gestion, considérés comme impartiaux et neutres. Ils témoignent aussi d'une vue réductrice du facteur humain, en faisant l'hypothèse implicite que les fonctionnaires sont « des agents intéressés et opportunistes, des paresseux qui se trouvent une sinécure aux dépens de l'intérêt public »²². Cette vision est d'abord la traduction d'un projet scientifique et politique des économistes de l'école de Chicago qui met de manière générale en doute l'efficacité de l'action publique. La LOLF ne serait-elle pas finalement un moyen pour les hommes politiques, de droite comme de gauche, de dissimuler leur déficit d'innovation et de stratégie politique derrière une quête de la performance et du résultat ?

Le dernier effet, inattendu et paradoxal, de l'introduction d'une culture du résultat concerne la légitimité qu'elle peut conférer à ceux qui tiennent un discours de réforme, mais aussi à l'État. Cette méthode est en effet porteuse d'une croyance de modernité et est, à ce titre, un « mythe rationnel », c'est-à-dire un dispositif qui donne « l'illusion de la rationalité ». La gestion par les résultats peut donc permettre de légitimer la dépense publique en donnant l'impression que celle-ci est allouée et contrôlée efficacement. La deuxième vague de réforme de la gestion publique en Grande Bretagne s'est ainsi accompagnée d'une forte augmentation des dépenses des administrations.

Dans un contexte de crise de légitimité d'un État devenu omniprésent²³, l'importation des méthodes de gestion des entreprises privées ne serait-elle pas, plus qu'un moyen d'améliorer

²⁰ C. ROCHET, « Un État plus stratège et moins gestionnaire », *Expansion Management Review*, n°108, 2003, p. 39.

²¹ OCDE, *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, éditions OCDE, 2005.

²² A. SHICK, *L'État performance- réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas dans les faits*, document OCDE GOV/PCG, 2006/7.

²³ A. BURLAUD & R. LAUFER, *Management Public : gestion et légitimité*, éditions Dalloz, 1980.

son efficacité, un moyen de reconquérir une certaine légitimité et ainsi la confiance des citoyens ?